

Peter Thiery

## **Staatsreformen unter der Diktatur und den demokratischen Regierungen**

Wie in den übrigen Ländern Lateinamerikas geriet auch in Chile der Staat seit den sechziger Jahren zunehmend in eine umstrittene Position: Galt er seit den dreißiger Jahren als die zentrale Achse, über die – von allen gesellschaftlichen Sektoren anerkanntermaßen – politische und gesellschaftliche Konzertierungs- und Modernisierungsprozesse zu gestalten waren, so mehrten sich nun die politischen, sozialen und ökonomischen Dysfunktionalitäten, die ein zentralistisch strukturierter, ökonomisch und sozial stark engagierter Staat hervorruft. Waren es zunächst nur die wirtschaftspolitisch bereits deutlich neoliberal ausgerichteten, politisch gleichwohl noch untergeordneten Sektoren der politischen Rechten, die eine tiefgreifende Reform des Staates insbesondere hinsichtlich seiner ökonomischen und sozialen Funktionen propagierten, so schlossen sich im Laufe der Jahre auch die restlichen politischen Sektoren in Chile im Prinzip einer solchen Position an – wenngleich mit teils sehr kritischem Impetus und mit unterschiedlichen Akzentsetzungen. In den achtziger und neunziger Jahren schließlich führten auch andere Länder Lateinamerikas entsprechende Reformen durch, was darauf verweist, dass wirkungsmächtige strukturelle und ideologische Faktoren interner und externer Natur diese Reformen maßgeblich beeinflusst haben. Die etwas vereinfachende Formel, wonach der Staat vom Modernisierungsmotor zum zentralen Entwicklungsproblem wurde, trifft zwar einen richtigen Kern, verdeckt allerdings, dass Staat bzw. Staatlichkeit ein komplexes Bündel an Strukturen und Funktionen umfasst, das unter der Rubrik “Staatsreform” nicht einfach aufzuschnüren ist. In der Praxis bedeutet dies, dass eine “Staatsreform aus einem Guss”, die alle relevanten Aspekte umfasst, kaum auf einen Schlag durchführbar ist. Neben den an anderer Stelle behandelten Aspekten der Staatsreform wie Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftsordnungs- und Sozialpolitik sowie Fragen der Verfasstheit des politischen Regimes interessieren hier vor allem Fragen der Staatsstruktur (Zentralismus) und der ökonomischen Rolle von Staat und öffentlichem Sektor (Privatisierung, Regulation).

## 1. Historischer Rückblick

Im Gegensatz zu den meisten Nachbarländern konnte der Staat in Chile relativ rasch nach innen wie nach außen konsolidiert werden. In der durch Pazifikkrieg und Salpeterboom ausgelösten Prosperitätsphase ab 1880 wurde der Staat bereits früh zur zentralen Achse des Entwicklungsprozesses. Die tiefe ökonomische Strukturkrise der zwanziger und frühen dreißiger Jahre wurde wie in anderen Ländern mit einer raschen Ausweitung der Staatstätigkeit wie des Staatsapparates beantwortet. Die Modernisierungsleistungen dieses *Estado de Compromiso*, in gewisser Weise das chilenische (bzw. lateinamerikanische) Pendant zum Keynesianismus der Industrieländer, erstreckten sich nicht nur auf die ökonomische, sondern gleichermaßen auf die soziale und politische Dimension. Im Bereich der Wirtschaft übernahm der Staat die Aufgabe einer starken Marktregulation, der öffentlichen Investitionen sowie der Schaffung staatlicher Unternehmen (*Estado Empresario*). Im sozialen Bereich wurden die staatlichen Dienstleistungen in Richtung einer expansiven Wohlfahrtsordnung ausgebaut. Dies ging einher mit der Anerkennung und Positionsstärkung der Gewerkschaften, die fortan als einer der zentralen Akteure auf der politischen Bühne agierten. Entsprechend änderten sich mit dem Einschluss neuer Akteure auch im politischen Bereich die strategischen Koalitionen und dadurch letztlich auch das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Dieses vom staatlichen Protagonismus getragene Modell wurde lange Zeit – wenngleich in unterschiedlicher Intensität – von den verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen wie konservativen Eliten, populistischen Allianzen oder reformistischen Parteien getragen (Muñoz/Schamis 1993: 281).

Die seit Ende der fünfziger Jahre perzipierte Entwicklungskrise, die durch die Erschöpfung der “leichten” Phase der Importsubstitution und einem zunehmend ungünstigen weltwirtschaftlichen Klima geprägt war, wurde sukzessive durch politische Projekte der Rechten (Alessandri 1958-1964), der Mitte (“Revolution in Freiheit” unter Eduardo Frei Montalva 1964-1970) sowie der Linken (“demokratischer Weg zum Sozialismus” der *Unidad Popular* unter Allende 1970-1973) beantwortet. Alle drei Projekte – insbesondere jene von Frei und Allende – waren dabei von der Überzeugung getragen, Chiles Entwicklung über einen aktiven und selektiv planenden Staat vorantreiben zu können. Die Handlungskapazitäten des Staates wurden jedoch weit überschätzt, sowohl was die finanziellen Ressourcen als auch die notwendigen politischen Allianzen betraf. Faktisch hatten sich das Modell des *Estado de Compromiso* und die in ihm angelegten Kompromisslinien

spätestens Ende der sechziger Jahre erschöpft. Mit der Militärregierung unter Pinochet setzte nach einer kurzen Phase des Krisenmanagements und im Zuge des repressiv abgestützten gesellschaftlichen Umbaus auch die radikale Veränderung der Rolle des Staates ein. Trotz der Schwierigkeit, einen gemeinsamen Nenner für die "neue" chilenische Staatlichkeit zu finden, stehen doch zwei klare Tendenzen deutlich hervor: zum einen die in der Ära Pinochet unter neoliberaler Ägide betriebenen (Teil-)Reformen der ökonomischen und sozialen Funktionen des Staates, von denen auch seine zentralistische Struktur erfasst wurde; zum anderen die seit 1990 unter den demokratischen Regierungen betriebenen Versuche, die begonnenen Reformen teils zu Ende zu führen, teils mit weiteren Maßnahmen zu komplettieren bzw. die als notwendig erachteten Korrekturen anzubringen. Letztere betreffen vor allem den Versuch, eine neue Balance zwischen ökonomischer Effizienz, sozialem Ausgleich und politischer Legitimation zu finden (Thiery 2000: 159ff.).

## 2. Privatisierung und Regulation

Einen der sichtbarsten Aspekte veränderter Staatlichkeit in Chile stellt die Politik der Privatisierung bzw. umgekehrt der Abbau staatlicher Unternehmertätigkeit dar. Letzteres erstreckt sich nicht nur auf produktive Tätigkeiten im Primär- und Sekundärsektor, sondern auch auf den Bereich der Dienstleistungen bis hin zu dem, was gemeinhin als kollektive Güter bezeichnet wird, also die Bereitstellung von Infrastruktur, sozialen Diensten etc. Wie oben angedeutet, war in der Ära des *Estado de Compromiso* der Interventions- bzw. Unternehmer-Staat das Kernstück des Entwicklungsmodells gewesen, was aber auch komplementäre Veränderungen der sozialen und politischen Arena nach sich zog. Mit der Krise des ökonomischen Pfeilers des Entwicklungsmodells (Erschöpfung der "leichten" Phase der Importsubstitution, Staatsverschuldung, endemische Inflation) gerieten sukzessive auch diese sozialen und politischen Korrelate in die Krise. Spätestens seit Mitte der sechziger Jahre begann der *Estado de Compromiso* zu erodieren, und keine politische Kraft konnte über eine Amtsperiode hinaus ein konsensfähiges Gesellschaftsprojekt präsentieren bzw. umsetzen.

Die unter Pinochet autoritär durchgeführten Privatisierungen bildeten somit den zentralen Hebel zur Veränderung dieses Entwicklungsmusters und damit nicht nur des ökonomischen Wachstumsmodells, sondern auch der sozialen und politischen Architektur. In Chile stellte sich diese Transformation überdies als besonders radikal dar: Auf die Phase der sozialistisch moti-

vierten Zuspitzung staatlicher Interventions- und Nationalisierungspolitik unter Allende folgte ab 1974 ein Prozess radikaler Entstaatlichung der Wirtschaft und damit eine grundlegende Veränderung der Rolle und Funktion des Staates insgesamt, da etwa auch die sozialen Dienstleistungen zunehmend unter Gesichtspunkten der Markteffizienz auf den Prüfstand kamen. Die Effekte sowohl der Praxis als auch der Ideologie dieser Privatisierung halten bis heute an. Gleichwohl lassen sich mehrere Phasen unterscheiden: die erste (“wilde”) Phase der Privatisierung zwischen 1974 und 1978; die zweite (“geläuterte”) Phase zwischen 1985 und 1989 sowie schließlich die Etappe seit der Redemokratisierung, die bislang ein wenig einheitliches Bild aufweist, aber stärker von punktuellen Privatisierungen, Konzessionsvergaben und Regulation geprägt ist.

Die erste Phase der Privatisierung begann in einer Situation, in der Fiskalkrise, Inflation und Depression des Privatsektors in einer generellen Wirtschaftskrise kulminierten. Durch die zugespitzte Interventionspolitik unter Allende betrug der staatliche Anteil am BIP fast 40%, der Staat kontrollierte – direkt oder indirekt – ca. 70% der Investitionen sowie der Exporte. Das zentrale Motiv der Militärregierung für die schnelle Privatisierung bestand vor allem in der Reduzierung des Fiskaldefizits. Die Privatisierungen beinhalteten jedoch auch die Rückgabe der meisten der unter Allende verstaatlichten Unternehmen und Banken. Von fast 600 in staatlicher Hand befindlichen Unternehmen verblieben Ende der siebziger Jahre nur ca. 50 in Staatsbesitz. Bis zum Ausbruch der großen Wirtschaftskrise 1981 reduzierte sich dadurch der staatliche Anteil am BIP auf nur noch 24%, der Erlös der Verkäufe betrug 585 Mio. US\$ (Muñoz/Schamis 1993: 287; Vergara 1996).

Die Art und Weise dieser “wilden” Privatisierung zog viel Kritik auf sich. Als negativ wurden insbesondere angesehen: die überhastete Veräußerung staatlichen Eigentums in einer Phase der Rezession; das geringe Interesse der Militärregierung an einem härteren Verhandlungsstil und *ergo* an höheren Preisen; die mangelnde Konditionierung der neuen Eigentümer (Finanzierung über unsichere Kredite) sowie der daraus folgende Konzentrationsprozess. Insgesamt wurde zu wenig auf die Methoden und Strategien, das Timing sowie die Solidität der Käufer geachtet (Muñoz/Schamis 1993: 287).

Nach dem Abflauen der ökonomischen Krise und dem Überstehen der Legitimations- und Regimekrise gingen Pinochet und seine neue, pragmatischere Technokraten-*Equipe* daran, das neoliberale Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell weiter voranzutreiben und auf solidere Füße zu stellen. Die

Restabilisierung des politischen Regimes machte es möglich, mit Hilfe einer zweiten, "gemäßigteren" Generation der *Chicago Boys* aus den Fehlern der "wilden" Privatisierung zu lernen und unter Büchi ab 1985 den Privatisierungsprozess wieder aufzugreifen und zu vertiefen (Larroulet 1994; Muñoz/Schamis 1993: 288ff.; Marcel 1989). Neben der Lektion aus der ersten Phase, die sich auf die Vorbereitung und Durchführung der neuen Privatisierungen auswirkte, unterschied sich diese auch bezüglich der Ausgangslage und der Zielsetzungen. So hatte sich die chilenische Wirtschaft 1985 wieder weitgehend erholt, der öffentliche Sektor war saniert und die verbliebenen staatlichen Unternehmen durchweg solide – mit ein Ergebnis der strikten Effizienzaufgaben der siebziger Jahre. Entsprechend dieser Ausgangslage gestalteten sich auch die Motive dieser Privatisierungsphase verschieden: Ziel war der Aufbau und die langfristige Konsolidierung einer starken, dynamischen Marktwirtschaft. Angesichts der anhaltenden Verschuldungskrise des Privatsektors konnten durch neue Privatisierungserlöse Mittel zur Refinanzierung beschafft werden. Auch boten sich dadurch Anlagemöglichkeiten für die immensen Ressourcen, die das private Rentenversicherungssystem rasch akkumuliert hatte.

Trotz des alles in allem ähnlich hohen Tempos dieser Privatisierungsphase wurde sie weitaus sorgfältiger und geschickter durchgeführt. So wurde bereits in der Vorbereitung darauf geachtet, dass trotz der anfangs noch krisenbehafteten Wirtschaftsentwicklung genügend Kaufkraft seitens des Privatsektors vorhanden war (Schuldenrekonzession, Steuererleichterungen). Umgekehrt sorgte die Regierung auf der Angebotsseite dafür, dass zur Veräußerung vorgesehenen Unternehmen für die Käufer attraktiv waren. In der Mehrzahl hatten sich diese Unternehmen auch über die Krise hinweg als rentabel und effizient erwiesen, und im Nachklang der Krise überflügelten sie den Privatsektor in ihrem Beitrag zur nationalen Sparquote (Muñoz/Schamis 1993: 291). Diese Attraktivität wurde noch durch gelegentliche staatliche Kompensationen gesteigert. Des Weiteren wurde die Privatisierung als gradueller Prozess gestaltet: Von den 33 anvisierten Unternehmen wurden zunächst nur 20 und von diesen – über vier Jahre verteilt – nur je ein gewisser Prozentsatz veräußert. Als der Privatisierungsverlauf dann eine positive Dynamik entfaltete, wurden die Zielvorgaben nach oben korrigiert. Schließlich konnte auch die extreme Besitzkonzentration der ersten Phase vermieden werden, indem einerseits nur Minderheitenpakete verkauft wurden, andererseits auf eine breitere Streuung geachtet wurde (Börse, AFPs, sowie Arbeiter und Angestellte der Firmen, der so genannte "capitalismo

popular“). Zusätzlich wurde eine striktere staatliche Aufsicht über die Finanzoperationen geführt.

Unter dem Blickwinkel der Bedeutung dieser zweiten Welle der Privatisierung für den Staat ist hervorzuheben, dass sie von ihrem Umfang her die erste Phase bei weitem übertraf. In ca. vier Jahren wurde ein Verkaufserlös von ca. 1,2 Mrd. US\$ erzielt. Gemessen als Anteil am BSP ist dies etwa doppelt so viel und doppelt so schnell wie die turbulenten Privatisierungen in Großbritannien unter Margaret Thatcher (Marcel 1989). 1990 verblieben somit nur noch ca. 25 Unternehmen (einige teilweise) in staatlichem Besitz, darunter allerdings nach wie vor der Kupferriese CODELCO (eines der weltweit größten Kupferunternehmen, das nicht zuletzt auch für garantierte Einkünfte des Militärs sorgt). Ungeachtet des Streits, ob der Verkauf rentabler staatlicher Unternehmen volkswirtschaftlich sinnvoll ist, haben insbesondere die Privatisierungen der achtziger Jahre zu der beabsichtigten Dynamisierung des Privatsektors und hohem Wirtschaftswachstum geführt. Die Schattenseiten dieses Prozesses sind zum einen in der weiteren Verschärfung der Disparitäten in der Einkommensverteilung zu sehen, die die Serie von Anpassungspolitiken generiert hatte. Zum andern wurden die Privatisierungen zumeist ohne große Transparenz durchgeführt, was Zweifel an der Legitimität des Prozesses aufkommen ließ. Nichtsdestotrotz haben die Privatisierungen als Kern der Staatsreform faktisch ein neues Muster in den Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft induziert: Neben der Dominanz des Privatsektors im ökonomischen Bereich und der Stärkung des Marktes im Feld sozialer Sicherung, die zu einer Dualisierung der chilenischen Gesellschaft beitrug, führte dies zu einer Exklusion der ehemals tragenden Allianzen sowie zu einer strukturellen politischen Privilegierung der privaten Unternehmerschaft (Imbusch 1995).

Die demokratischen Regierungen unter Aylwin und Frei haben an diesem Modus nichts Grundlegendes geändert. Dies betrifft zunächst die prinzipielle Anerkennung der Rolle des Privatsektors für die chilenische Entwicklung und die zurückhaltende Rolle des Staates darin, aber auch die Akzeptanz der unter dem autoritären Neoliberalismus durchgeführten Reformen als *status quo*. Wenn die demokratischen Regierungen zunächst wenig Veranlassung sahen, die Privatisierungspolitiken im beschriebenen Stil fortzusetzen, so war dies nicht gleichbedeutend mit einer ideologischen Umkehr im Hinblick auf die ökonomischen Funktionen des Staates. Vielmehr gaben die bereits durchgeführten Reformen allein aufgrund ökonomischer Rationalität wenig Anlass für weitere schnelle Privatisierungen. Zum anderen galten

für die Regierungen der *Concertación* zunächst andere politische Prioritäten im Transitions- und Transformationsprozess (Thiery 2000: 172ff.). Vor diesem Hintergrund mag es noch zu früh sein, von einer neuen Etappe im Hinblick auf die Privatisierungspolitik in Chile zu sprechen (Larroulet 1994). Dennoch zeichnet sich die demokratische Ära – insbesondere die Zeit seit 1995 – durch einige signifikante Tendenzen aus, die sie deutlich von der autoritären Ära unterscheidet: ein pragmatischerer Umgang mit den Fragen der Privatisierung, die Übertragung ehemals öffentlicher Arbeiten an private Unternehmen (Konzessionen) sowie das größere Gewicht staatlicher Regulation in Sektoren, die anfällig für Marktversagen sind.

Die eher zögerliche Privatisierungspolitik unter Aylwin und Frei wurde von rechten Sektoren als faktischer Privatisierungsstop gewertet, von linken hingegen als unveränderte Fortführung des alten Modells. Dies spricht für eine noch immer ideologisch aufgeladene Problematik. Faktisch handelt es sich jedoch eher um eine Politik, die von Gradualismus und Pragmatismus geprägt ist, für die in erster Linie der Grad an wirtschaftlicher Effizienz und Notwendigkeit ausschlaggebend ist. Im Prinzip – dies ist trotz allem festzuhalten – ist bislang zwar auch für die demokratischen Regierungen „alles“ privatisierbar. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in jedem Falle Privatisierungen als die beste Lösung angesehen werden, wie dies von den Neoliberalen verfochten wurde und wird. Dies erklärt sowohl die geringe Intensität weiterer Privatisierungen, aber auch, dass sie weiterhin vorgenommen werden (etwa im Bereich der Elektrizitäts- und Wasserversorgung). Zum anderen wird die Beteiligung staatlichen Kapitals gesucht, um die Investitionstätigkeit der staatlichen Unternehmen auszuweiten (was sich auch auf CODELCO erstreckt). Ein zweiter Modus besteht in der Vergabe von Konzessionen an den Privatsektor, insbesondere um wichtige Infrastrukturinvestitionen durchführen und deren effiziente Abwicklung gewährleisten zu können. Die Vernachlässigung solcher Investitionen unter der Militärregierung hat in den neunziger Jahren zur Gefahr von Engpässen für die chilenische Wirtschaft geführt. Aus Gründen der Haushaltsdisziplin, i.e. in Ermangelung ausreichender finanzieller Ressourcen wurden deshalb per Ausschreibungswettbewerb private Unternehmen zur Kofinanzierung und Durchführung gesucht (wovon sich die Regierung auch eine größere Effizienz und Kostentransparenz erwartet).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Die Erwartung, der Anteil privater Infrastrukturinvestitionen über solche Konzessionen würde 50% erreichen, wurde später auf nur noch 20% korrigiert; dies wird allerdings noch immer als ausreichend angesehen (vgl. Meneses/Fuentes 1999: 242).

Dieser weitere staatliche “Rückzug in Raten” geht jedoch gleichzeitig einher mit einer Verstärkung der staatlichen Regulation vor allem in jenen Sektoren, die für Probleme des Marktversagens anfällig sind. Wurden bereits unter der Militärregierung – vor allem nach den Erfahrungen der Krise zu Beginn der achtziger Jahre – insbesondere im Finanzsektor strengere gesetzliche Auflagen durchgesetzt, so wurde diese Praxis in den neunziger Jahren aktiv ausgeweitet. Dies betrifft insbesondere das Problem der natürlichen Monopole, in denen nicht einfach Wettbewerbsstrukturen geschaffen werden können und so die Gefahr gravierender Ineffizienzen besteht – etwa in den Bereichen des lokalen Telefongeschäfts, Elektrizität, Gas, Wasser, Metro, Eisenbahn etc. Traditionellerweise war dies in Chile durch die Schaffung öffentlicher Unternehmen gelöst worden. Die Regierungen der *Concertación* und ihre Experten bevorzugten auch hier Lösungen zugunsten des Privatsektors, was allerdings strikter Konditionierungen sowie Zielvorgaben für das Tarifgebaren bedarf bzw. u.U. die Trennung jener Bereiche, die genuine natürliche Monopole darstellen (Eisenbahnnetz), von solchen, in denen prinzipiell Wettbewerb möglich ist (Beförderung von Passagieren und Gütern). Die Regierungen waren bestrebt, dieses Modell eines regulierenden Staates weiter auszubauen. In allen oben genannten Sektoren wurden solche Mechanismen und Regulierungen eingeführt und mit strikter staatlicher Aufsicht durch die *Superintendencias* verbunden. Damit wurde die Rolle des Staates im Vergleich zur autoritär-neoliberalen Phase wieder gestärkt, auch wenn dieser Modus genügend Fallstricke aufweist, die eine adäquate Umsetzung behindern können (etwa die Formierung starker *Lobbies* und entsprechender Druck auf die staatlichen Akteure) (Meneses/Fuentes 1999: 247ff.).

### 3. Dezentralisierung

Für ein Land, das über weite Strecken seiner Geschichte stark zentralistisch geprägt war (und ist), bedeuten ernsthafte Dezentralisierungsbemühungen einen grundlegenden Wandel der politischen und gesellschaftlichen Verfasstheit. Die von außen betrachtet bislang eher graduellen Erfolge der in den letzten beiden Jahrzehnten durchgeführten Dekonzentrations- bzw. Dezentralisierungspolitiken sind aber nur zum Teil auf diese Kultur des Zentralismus zurückzuführen. Darüber hinaus spielt eine nicht minder gewichtige Rolle, dass einerseits unterschiedliche Dezentralisierungskonzepte und damit politische Interessen, andererseits die Zwänge des Entwicklungsmodells nur langsame Schritte ermöglichen. Insbesondere die perzipierte Spannung zwischen sozioökonomischen Entwicklungserfordernissen einerseits und den



Imperativen einer "Vertiefung der Demokratisierung durch Dezentralisierung" andererseits hat bislang den Impuls einer genuinen politischen Dezentralisierung konterkariert. Dennoch hat sich Chile unter den demokratischen Regierungen seit 1990 zumindest partiell aus seiner zentralistischen Vergangenheit gelöst.

Die nach der Unabhängigkeit noch existenten lokalen und regionalen Interessenlagen wurden mit der Etablierung und sukzessiven Ausgestaltung der portalianischen Verfassung von 1833 schnell einer zentralistischen Staatsorganisation untergeordnet. Die Provinzen stellten fortan lediglich den Handlungsraum der Zentralregierung, die auch die Intendenten ernannte, zur Durchführung ihrer Politiken dar, ohne eigene Ressourcen und ohne eigenständige politische Macht. Für fast 150 Jahre blieb die regionale Thematik nahezu bedeutungslos, gelegentlich aufkeimende regionale Interessenlagen wurden über das sich allmählich formierende Parteiensystem formuliert und auf nationaler Bühne verhandelt. Diese politische Bedeutungslosigkeit der Regionen und Kommunen blieb zwar bis 1974 nahezu unverändert, doch hatten insbesondere die Regionen im Zuge der seit Ende der fünfziger Jahre aufkommenden Entwicklungsdiskussionen zumindest im Ansatz eine Aufwertung erfahren. Dies schlug sich etwa in der Arbeit der Planungsbehörde ODEPLAN nieder, die für ihre Zwecke eigenen regionale Planungseinheiten schuf. Die Notwendigkeit einer Abkehr vom strikten Zentralismus war somit bereits vor der Ära der Militärregierung ein Thema der politischen Agenda, doch rückte sie aufgrund der sozialen und politischen Turbulenzen seit Mitte der sechziger Jahre in den Hintergrund.

Dennoch konnte die Militärregierung wenigstens partiell an diese Tendenzen anknüpfen. Im Gegensatz zur demokratischen Ära nach 1990 verfolgte sie mit ihren Dekonzentrationspolitiken jedoch keine politische Dezentralisierung im Sinne einer Stärkung politischer Kompetenzen und Rechte der nachgeordneten Ebenen, sondern unterwarf sie den Imperativen militärisch-strategischer und sicherheitspolitischer Planung einerseits sowie der Kompatibilität mit dem marktwirtschaftlichen Reformmodell andererseits. 1974 wurde das Regionalisierungsgesetz erlassen, wodurch auf Grundlage der ODEPLAN-Bezirke die heute bestehenden 13 Regionen eingerichtet wurden. Bezeichnenderweise erhielten diese Regionen erst später eigene Namen, während noch heute nicht selten die ursprünglichen "Bezeichnun-

gen” verwendet werden, nämlich die Durchnummerierung von I bis XII sowie die *Región Metropolitana* um Santiago.<sup>2</sup>

Diese Maßnahmen beinhalteten allerdings lediglich eine autoritäre Dekonzentration von Verwaltung und staatlichen Dienstleistungen, die vor allem von technokratischen Zielen der Ausgabeneffizienz und Verkleinerung der staatlichen Bürokratie geleitet waren. Ganz im Sinne der neoliberalen Ideologie – getragen von den Technokraten der *Chicago Boys* wie den internationalen Finanzorganisationen – wurden kleinere Einheiten wie Regionen und vor allem Kommunen als geeignetere Träger staatlicher (bzw. privatisierter) Dienstleistungen angesehen, um eine markteffiziente Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Markantes Beispiel hierfür ist die Delegation der Schulverwaltung in die Hände der Kommunen (in Kombination mit der Förderung privater und halbprivater Schulen). Allerdings bestand – ganz in der autoritären Logik – wenig Interesse an einer konsequenten Weiterführung dieses Ansatzes, etwa durch eine Erweiterung der Kompetenzen der Regionen und Kommunen (Festsetzung von Prioritäten, Überwachung staatlicher Programme). Diese blieben vielmehr – wie auch das *Design* der Gesamtpolitiken – in Händen der Zentralregierung, während die Beteiligung der Bürger weitgehend kontrolliert bzw. ausgeschaltet wurde (FES 1999). Die Intendenten, i.e. die Gouverneure der Regionen, wurden wie die Bürgermeister vom Präsidenten designiert. Die Intendenten waren in der Mehrzahl Angehörige der Militärs.

Trotz dieser politischen Defizite hatte die Militärregierung einen ersten Schritt weg vom Hyperzentralismus der Vergangenheit unternommen. Auch wurden die Kommunen mit höheren Ressourcen ausgestattet. Einen weiteren Fortschritt stellte in den achtziger Jahren die Etablierung eines Fonds für Regionalentwicklung (FNDR), die Einrichtung regionaler Büros der staatlichen Verwaltung sowie die Gründung regionaler Universitäten – auf Grundlage der *Dependancen* der Universidad de Chile – dar. Und in einer gewissen “Dialektik der Dekonzentration” wurden unintendierte Effekte ausgelöst, wie Ansätze eines neuen Regionalbewusstseins, die wachsende Bedeutung der Kommunen als eigenständige Akteure bis hin zum Auftauchen von Militärführern mit regionaler Inspiration (Ahumada 1999: 99). Erst am Ende der Militärherrschaft – nicht zuletzt auch, um politischen Einfluss über diese Ära hinaus sicherzustellen – wurden Gremien der Regionalentwicklung einge-

---

<sup>2</sup> Die 13 Regionen bestehen aus insgesamt 51 Provinzen mit 345 Kommunen (vgl. Ahumada 1999: 112).

setzt (*Consejos de Desarrollo Regional*: CODEREs), um die Ressourcen der Regionalfonds zu managen.

Mit der Rückkehr zur Demokratie bot sich 1990 die Chance, einerseits den begonnenen Prozess zu vertiefen, andererseits aber auch die Partizipationsdefizite zu beseitigen. Präsident Aylwin trat explizit mit dem Anspruch an, eine entsprechende Dezentralisierungsstrategie umzusetzen. Die beiden wichtigsten institutionellen Reformen in diese Richtung stellen die Verfassungsorgangesetze zu den Kommunen bzw. den Regionen dar. Die Kommunalreform stellt unter dem Aspekt der demokratischen Legitimierung der Amtsträger den weiterreichenden Schritt dar. Seit 1992 werden nunmehr die Bürgermeister und Gemeinderäte direkt gewählt, was mit einer geringfügigen Erweiterung der Kompetenzen verbunden wurde sowie mit der Aussicht auf eine Erhöhung der eigenständig zu verwaltenden Finanzressourcen. Letzteres führte zu einem Anwachsen des Anteils der Kommunen an den öffentlichen Ausgaben von 11,4% auf 14,2% zwischen 1990 und 1998 (SUBDERE 2001: 51). Die Anerkennung als eigenständige Verwaltungseinheiten wird jedoch dadurch beeinträchtigt, dass insgesamt nur wenig Raum für eigenständige politische Entscheidungen bleibt. Auch die Möglichkeit eines Plebiszits über kommunale Investitionen findet hier seine Schranken, was durch die damit verbundenen Kosten noch verstärkt wird (in der Regel können sich dies nur reiche Kommunen wie Las Condes, Providencia oder Santiago leisten).

Die Stärken der Kommunalreform liegen somit nicht im größeren Gewicht der Kommunen innerhalb des Staatsgefüges, sondern eher in der Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten auf lokaler Ebene (Masbernat 1998: 155ff.). Dies hat dazu beigetragen, dass mehr Transparenz und Öffentlichkeit in die Kommunen Einzug gehalten hat. Auch zeigt sich eine Tendenz zu einem stärkeren Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen auf lokaler Ebene, die Entscheidungen und Aktionen der kommunalen Autoritäten kritisch begleiten bzw. anfechten. Inwieweit sich diese Errungenschaften angesichts der starken zentripetalen Impulse und der großen Disparitäten auch flächendeckend ausbreiten und somit ein zusätzliches Fundament für die chilenische Demokratie insgesamt errichten, scheint eher fraglich, sofern keine weiteren Reformen durchgeführt werden.

Das Reformgesetz zu den Regionen (1992) bedeutete eine weitere Akzentuierung dieses neuen Dezentralisierungsverständnisses. Auf seiner Grundlage wurden im April 1993 die Regionalräte (*Consejos Regionales*: COREs) gewählt und damit erstmals in Chile halbwegs eigenständige Re-

gionalregierungen installiert. Sie bestehen aus den Intendenten, die gleichwohl nach wie vor vom Präsidenten ernannt werden, und den COREs, deren Mitglieder per Provinz aus den Reihen der versammelten Bürgermeister und Gemeinderäte – also nicht direkt von der Bevölkerung – gewählt werden. Die Kompetenzen der Regionalregierungen wurden dabei jedoch nur geringfügig erweitert. Ihre zentralen Aufgaben bestehen in erster Linie in der Verwaltung der Regionalentwicklung, der Wirtschaftsförderung, der Koordinierung der Sozialpolitiken wie z.B. der Armutsprogramme und vor allem in der Entscheidung über staatliche Investitionsmittel. Hierzu wurden neben dem FNDR weitere Fonds eingerichtet, die sich in erster Linie auf die Verbesserung lokaler und regionaler Infrastrukturen richten. Betrug der Anteil der regionalen Investitionen beim Amtsantritt von Präsident Frei 21% der gesamten öffentlichen Investitionen, so erreichten sie 1998 immerhin 38% (und damit in etwa das von Frei angestrebte Ziel einer Verdoppelung im Laufe seiner Amtszeit) (Ahumada 1999: 104ff.).

Allerdings werden sowohl das Zustandekommen der Regionalregierungen wie auch deren Arbeit durch die nach wie vor dominierenden zentralistischen Tendenzen konterkariert. So existieren weder öffentliche Debatten über die Kandidaturen für die COREs, noch über inhaltliche Schwerpunktsetzungen. Vielmehr treffen die Spitzen der politischen Parteien Übereinkünfte, die von den versammelten Gemeinderäten abgesegnet werden. Diesem eher niedrigen Profil entspricht auch, dass die Regionen keine eigenständigen Ressourcen zur Verfügung haben. Auch wird das regionale *Budget* vom designierten Intendenten erstellt, wogegen die COREs keine Einspruchsmöglichkeit besitzen.

Diese Reformen sind somit zwar Ausdruck einer graduellen weiteren Veränderung der ehemals stark zentralistischen Staatsstruktur, doch haben sie bislang noch wenig Eigendynamik im Sinne einer selbstbewussteren Regionalpolitik hervorgebracht. Zudem haben sie seit 1974 auch nicht zu einer signifikanten Ausbalancierung der regionalen Ungleichgewichte bzw. der lokalen Heterogenitäten geführt. Unter den 345 Kommunen stellt der Großraum Santiago nach wie vor eindeutig das Gravitationszentrum der chilenischen Entwicklung dar. Hier, auf rund 2% des Staatsgebietes, konzentrieren sich ca. 40% der Bevölkerung, werden 47% des BIP erwirtschaftet, mit einem Anteil von 60% am Verbrauch, 80% der Bankeinlagen, 97% der Börsenoperationen und 80% der Steuereinkünfte. Nicht zuletzt werden hier noch immer 90% der öffentlichen Ausgaben entschieden (FES 1999: 3). Diese Tendenzen haben sich seit 1985 eher verschärft. Entsprechend fällt

auch die soziale Bilanz dieser unterschiedlichen Regionalentwicklung aus: Während die Armut in Santiago auf 17% der Bevölkerung reduziert werden konnte, stagniert sie in den Regionen auf Niveaus zwischen 25% und 40%. Die Ursache hierfür ist darin zu sehen, dass die Dynamik einer deregulierten und im Wesentlichen von Investitionen des Privatsektors getragenen Marktwirtschaft die vorhandenen Disparitäten stärker akzentuiert als die Gegengewichte einer mit schwachen Ressourcen ausgestatteten Regionalpolitik.

Verglichen etwa mit Spanien nach Franco erscheinen die skizzierten Fortschritte somit eher gering, und auch das Argument eines schwierigen Ausgleichs zwischen Effizienz und Demokratie scheint vor diesem Hintergrund wenig plausibel – Spanien bewerkstelligte seine Quasi-Föderalisierung gerade in der Phase der Transition (Thiery 1989). Allerdings ergibt dieser Vergleich auch einen Hinweis auf die Startbedingungen, die gewissermaßen schon eine Erfolgsbedingung von Dezentralisierungsprozessen beinhalten: Während in Spanien auch der repressive Zentralismus Francos nie die Autonomiebestrebungen der Regionen völlig eliminieren konnte, hatte sich in Chile eine fast durchgängige Kultur des Zentralismus herausgebildet. Konnten also die Basken, Katalanen etc. auf eigene Ressourcen zurückgreifen und vehemente Forderungen an den (Zentral-)Staat stellen, vollzieht sich der chilenische Dezentralisierungsprozess nicht als *bargaining*-Prozess sondern mehr als technokratische Evolution von oben. Maßgeblich sind noch immer die politischen Orientierungen der Eliten im Zentrum, die von einer allzu starken regionalen Dynamik das Entgleiten der Kontrolle über den gesamten Entwicklungsprozess befürchten.

#### **4. Staat und öffentlicher Sektor im Entwicklungsprozess: Bilanz und Perspektiven**

Die seit den siebziger Jahren durchgeführten Staatsreformen haben zweifelsohne die Gestalt des chilenischen Staates umfassend sowohl hinsichtlich seiner Strukturen wie seiner Funktionen verändert. Das neoliberale Konzept des Minimalstaates hat den *Estado de Compromiso* nachhaltig demontiert und an seine Stelle das hybride Gebilde eines autoritär bewehrten, aber neoliberal inspirierten „Minimalstaates“ gesetzt. Nach der Rückkehr zur Demokratie ist eine Transformation zum demokratischen Regulations- und Verhandlungsstaat erkennbar, der wieder stärkere sozialpolitische Akzente setzt. Abgesehen von der grundlegenden Veränderung des politischen Regimes beinhaltet diese Transformation zwar keinen neuerlichen paradigmatischen Gestaltwandel, aber doch eine beträchtliche Verschiebung der Koordinaten

hinsichtlich der Struktur und der Funktion des Staates in Chile. Die leitende Steuerungsideologie für das sozioökonomische Entwicklungsmodell zeichnet sich nicht durch eine Abkehr von neoliberalen Prinzipien aus, sondern besteht in dem Versuch, eine weniger ideologisch zugespitzte, vielmehr pragmatischere Variante des geeigneten Mix aus "so viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig" zu finden – wobei der Markt allerdings als prinzipiell sehr leistungskräftig angesehen wird. Inwieweit dies auch in Krisenzeiten trägt – die neunziger Jahre über erlebte Chile ein beträchtliches Wirtschaftswachstum –, kann sich erst beim Eintritt dieses Falles und bei sich möglicherweise verschärfenden sozialen Spannungen zeigen. Von den politischen Eliten alleine jedenfalls sind keine grundlegenden Änderungen dieses Modells zu erwarten, auch nicht unter dem sozialistischen Präsidenten Lagos (Rojas 2001).

Die beschriebenen Reformprozesse lassen vor dem Hintergrund der dynamischen nationalen und internationalen Transformationsprozesse, in die sie eingebettet und mit denen sie konfrontiert sind, die Befürchtung zu, dass Tempo und Qualität der Staatsreform(en) bisweilen der Realität eher hinterherhinken. Allerdings scheint das Dilemma, das Norbert Lechner (1998) für den chilenischen Entwicklungsprozess und beispielhaft für ganz Lateinamerika postuliert, etwas überzeichnet. Zwischen der *Scylla* einer zunehmend kostenreicheren Politik der Modernisierung und der *Charybdis* demokratischer Legitimierung der Politik ist demnach mit der vorhandenen Institutionalität "kein Staat zu machen". Allerdings optieren die politisch Verantwortlichen – aus Mangel an praktikablen Leitbildern, aufgrund mangelnder gesellschaftlicher Konsense und nicht zuletzt auch beeinflusst von veralteten und gleichwohl wirkungsmächtigen Konzepten von IMF und Weltbank – nicht mehr für paradigmatische Änderungen der Staatlichkeit. Anstatt somit das Boot auf offener See umzubauen, unternehmen sie mit den vorhandenen Bordmitteln eine prekäre Schlingenfahrt, die im *pay-off* zwischen Regierbarkeit als solcher und der Stärkung demokratischer Strukturen besteht. Diese Defekte zeigen sich in der Tendenz, zwar demokratische Legitimation durch Wahlen zum Erwerb der Regierungsvollmacht zu nutzen, die Regierungspraxis zwischen den Wahlen jedoch möglichst von den Präferenzen der Wählerinnen und Wähler zu entkoppeln. Anders als die meisten seiner Nachbarn hat Chile diese Gefahren allerdings bislang aufgrund der insgesamt positiven sozioökonomischen Entwicklung der neunziger Jahre abmildern können. Auch haben die Regierungen lange Zeit eine systematische Politik der Erwartungsdämpfung betrieben und bis heute betont, dass Ent-

wicklungserfolge insbesondere für die arme Bevölkerung nur mittel- bis langfristig zu erwarten sind. Dies könnte sich ändern, wenn die Erholung nach der Wirtschaftskrise 1999 nicht stark genug ist, um Armut und Arbeitslosigkeit auf Dauer zu bekämpfen, und zum ändern die im Präsidentschaftswahlkampf 1999/2000 auffallenden populistischen Tendenzen Schule machen.

### Literaturverzeichnis

- Ahumada, Jaime (1999): "El proceso de descentralización". In: *Chile en los noventa*. Santiago, S. 91-116.
- Fernández, Francisco (1997): "Participación ciudadana en gobiernos locales chilenos: una propuesta alternativa". In: *Estudios Sociales (cpu)*, Bd. 4, Nr. 94, S. 75-144.
- Galilea, Sergio/Guzmán, Luis (1995): "El proceso de descentralización en Chile: 1990-1993". In: GTZ/PGU (Hrsg.): *Descentralización en América Latina?* Quito.
- Imbusch, Peter (1995): *Chile. Unternehmer und Politik*. Frankfurt/Main.
- Larroulet, Cristián (1994): "Efecto de un programa de privatizaciones: el caso de Chile (1985-1989)". In: *Estudios Públicos*, Nr. 54, S. 175-222.
- Lechner, Norbert (1998): "Modernización y democratización: Un dilema del desarrollo chileno". In: *Estudios Públicos*, Nr. 70, S. 231-242.
- Marcel, Mario (1989): "Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-1989". In: *Colección Estudios CIEPLAN*, Nr. 26.
- Martelli, Giorgio/Valenzuela, Esteban (1999): *Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su Fortalecimiento y Democratización*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Santiago de Chile <<http://www.fes.cl/Adm&Descent/reforma/indexreforma.html>>. April 1999.
- Masbernat, Nancy (1998): "Restricciones y potencialidades en el proceso de democratización. La democracia en Chile". In: *Estudios Sociales (cpu)*, Nr. 96, S. 121-164.
- Meneses, Francisco Javier/Fuentes, José María (1999): "Estado y proceso económico". In: *Chile en los noventa*. Santiago, S. 232-252.
- Muñoz, Oscar (Hrsg.) (1993): *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago.
- Muñoz, Oscar/Schamis, Hector (1993): "Las Transformaciones del Estado en Chile y la Privatización". In: Vial, Joaquín (Hrsg.): *Adónde va América Latina? Balance de las Reformas Económicas*. Santiago, S. 279-301.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1991): *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas.
- Palma, Eduardo (1991): "Chile, presidencialismo con descentralización territorial: una tradición inconclusa". In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas, S. 237-248.
- Rojas Hernández, Jorge (2001): "Marktpopulismus und bürgerliche Illusionen. Politik und Gesellschaft im Chile des 21. Jahrhunderts". In: *Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte*, Bd. 25: *Beharren auf Demokratie*. Münster, S. 97-115.

- SUBDERE (2001): *El Chile Descentralizado que queremos. Un proyecto de todos*, Ministerio del Interior: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile  
<[http://www.subdere.cl/paginas/CEDOC/PUBLICACIONES/DESCENTRALIZACION/Chile\\_desc.pdf](http://www.subdere.cl/paginas/CEDOC/PUBLICACIONES/DESCENTRALIZACION/Chile_desc.pdf)>
- Thiery, Peter (1989): *Der spanische Autonomiestaat*. Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- (2000): *Transformation in Chile. Institutioneller Wandel, Entwicklung und Demokratie in Chile (1973-1996)*. Frankfurt/Main.
- Vergara, Rodrigo (1996): "Privatización de la Banca: La experiencia chilena". In: *Estudios Públicos*, Nr. 63, S. 335-345.